

Materielles Vorprüfungsverfahren: so besser nicht

Um das Konfliktpotenzial zwischen Volksinitiativen und Völkerrecht zu entschärfen, schlägt der Bundesrat ein unverbindliches materielles Vorprüfungsverfahren vor (NZZ 30. 3. 13). Dies löst keine Probleme, sondern schafft neue. Das Initiativrecht und die Abstimmungsfreiheit würden strapaziert. Von Andreas Auer, Nicolas Aubert und Evren Somer

In den letzten Jahren wurden mehrere Volksinitiativen eingereicht und zum Teil von Volk und Ständen angenommen, die mit dem Rechtsstaat und dem Völkerrecht in einem mehr oder weniger offenen Konfliktverhältnis stehen und deshalb möglicherweise nicht oder teilweise umgesetzt werden können. Zur Verbesserung dieses Konfliktverhältnisses hat der Bundesrat im Auftrag des Parlaments zwei Massnahmen vorgeschlagen und diese nun in der Form einer Verfassungs- und Gesetzesänderung konkretisiert: Erstens sollen Initiativtexte vor Beginn der Unterschriftensammlung nebst einer formellen Vorprüfung auch einer unverbindlichen materiellen Vorprüfung unterzogen werden, zweitens ist eine Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf den «Kerngehalt der Grundrechte» vorgesehen.

«Entscheidunghilfe»

Zuständig für die erste Massnahme, das materielle Vorprüfungsverfahren, sind das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht. Sie unterziehen den Entwurf eines Initiativtextes einer Rechtskontrolle und geben anschliessend eine gemeinsame Stellungnahme ab. Daraufhin kann das Initiativkomitee seinen Text anpassen. Die rechtliche Stellungnahme ist jedoch für niemanden verbindlich, weder für die Initianten noch für die Behörden, und ferner kann sie aufgrund ihres konsultativen Charakters gerichtlich nicht überprüft werden. Verbindlich ist einzig die Pflicht der Initianten, das Ergebnis der rechtlichen Überprüfung in einem Standardsatz auf den Unterschriftenbogen zu vermerken, welcher den Stimmberechtigten als «Entscheidunghilfe» dienen soll. Es entspricht nun aber einem eher unrealistischen Wunschdenken der Behörden, dass die Mitglieder eines Initiativkomitees oder die betroffenen Stimmbürger aus Respekt vor dem Völkerrecht ihrer persönlichen Haltung und ihren politischen Überzeugungen aufgrund eines amtlichen Urteils plötzlich weniger Beachtung schenken. Im Zentrum ihres politischen Anliegens steht die Sache und nicht das Recht. Man darf sogar davon ausgehen, dass hie und da mögliche Völkerrechtswidrigkeiten bewusst in Kauf genommen werden, ja geradezu gesucht und gewollt sind, um den politischen ertragreichen Konflikt mit dem Volkswillen zu thematisieren.

Die Rolle zweier Verwaltungseinheiten (Bundesamt für Justiz und Direktion für Völkerrecht) als Prüforgane wirkt befremdlich. Der damit erstrebte Dialog zwischen den Behörden und den Initianten scheint auf den ersten Blick zwar ganz dem Geist des konsensorientierten schweizerischen Initiativrechts zu entsprechen. Die vorge-

schlagene Massnahme aber bewirkt einen Einschnitt in das Initiativrecht sowie in die Abstimmungsfreiheit. Ein erster Einschnitt erfolgt, weil eine bisher sich im Hintergrund haltende Verwaltung ohne politische Verantwortung und rechtliche Entscheidungsgewalt offen als aktiver Verhandlungspartner im Initiativspiel auftritt und die Initianten sowie das Volk in ihrer Willensbildung im Vorfeld eines Urnengangs in unzulässiger Weise zu beeinflussen versucht. Dabei gilt, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.

Ein weiterer Eingriff entsteht, weil das Anliegen der Initianten inhaltlich ernst genommen wird, noch bevor es sich mit der erforderlichen Unterschriftenzahl die notwendige Legitimität erarbeitet hat. Dem Initiativkomitee wird eine Legitimität zuerkannt und eine Verhandlungsgewalt erteilt, die es nicht verdient, denn es vertritt nicht mehr als den eigenen Willen, nämlich jenen einer Handvoll von Stimmberechtigten. Das Verfahren bewirkt zudem, dass die Verantwortlichkeit für den Wortlaut der Initiative verwischt wird. Dabei gilt, dass entweder die Behörden die Ausformulierung der Initiative bestimmen (allgemeine Anregung) oder die Initianten selber über den Wortlaut der Initiative entscheiden (ausgearbeiteter Entwurf): tertium non datur. Es ist zudem davon auszugehen, dass ein möglicher unterschiedlicher Standpunkt seitens aller involvierten Behörden (Verwaltung, Bundesrat, Parlament) bei den Stimmberechtigten mehr Unklarheit als Transparenz schafft.

Allmacht des Volkes

Die wohl markanteste Spur hinterlässt das vorgeschlagene materielle Vorprüfungsverfahren, indem es mögliche Umsetzungsschwierigkeiten einer völkerrechtsproblematischen Initiative implizit in eine Gültigkeitsvoraussetzung verwandelt, obwohl dies geltendem Verfassungsrecht nicht entspricht. Dadurch entsteht eine systematische Inkohärenz zwischen den materiellen Gültigkeitserfordernissen und dem Gegenstand der Vorprüfung.

Das vorgesehene Verfahren will letztlich den guten Willen der Behörden unter Beweis stellen und die Verantwortung für die Einhaltung des Völkerrechts gleichzeitig auf die Initianten und Stimmberechtigten abwälzen. Hinter diesem Vorhaben kann nur ein Demokratieverständnis stehen, das dem Volk auf Bundesebene immer noch Allmacht zuschreibt und es nicht zulässt, dass das, was es beschliesst, im Einzelfall einmal nicht gelten kann. Ob eine Rechtsnorm hinreichend bestimmt, gerechtfertigt und verhältnismässig ist, vermag

nicht die Verwaltung, nicht das Parlament und nicht das Volk, sondern rechtsverbindlich nur der Richter zu entscheiden.

Dass der Rechtsstaat auch vor den Türen des demokratischen Verfassungsgebers nicht haltzumachen gedenkt und nicht haltmachen kann, verdankt die schweizerische Rechtsordnung den menschenrechtswidrigen Volksinitiativen. Ihre punktuelle Nichtanwendung durch Gerichte stellt die Demokratie nicht infrage, sondern wertet sie auf. Der Versuch, sich diesem in jeder Hinsicht positiven Lernprozess mit flickhaften Vorprüfungs- und anderen Verfahren entgegenzustellen, ist ungeschickt und zum Scheitern verurteilt.

Andreas Auer ist Rechtsprofessor an der Universität Zürich und Direktionsmitglied am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA); **Nicolas Aubert** und **Evren Somer** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am ZDA.